



Ж. О. Дзейко*

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ В УКРАЇНІ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Практичні аспекти законодавчої техніки, так само, як і за радянських часів, не є основними серед проблем вітчизняної юриспруденції. Однак, наукова база та практика застосування правил і засобів створення і систематизації законів перебуває під увагою сучасних науковців — як у загальнотеоретичних працях дослідників: В. Баранова, Д. Керімова, М. Мельника, П. Рабіновича, А. Ришелюка, А. Ткачука, А. Шуліми й ін., так і у працях із галузевих юридичних наук, у яких науковці опрацьовують проблеми застосування правил і засобів законодавчої техніки у площині закріплення юридичних конструкцій конкретних норм права у законах: В. Андрейцева, П. Андрушка, О. Дзери, М. Коржанського, Н. Кузнецової, З. Тростюк, М. Хавронюка, Я. Шевченко і ін. Тим не менш, багато практичних проблем законодавчої техніки потребують свого вирішення. Крім того, наукові здобутки, які стосуються застосування правил і засобів створення і систематизації законів, повинні більш інтенсивно втілюватися у практику створення законів. Тому актуальним є системне дослідження практичних аспектів сучасного стану та напрямків розвитку законодавчої техніки в Україні. Це певною мірою дозволить удосконалити практику застосування правил і засобів створення і систематизації законів. Метою цього дослідження є виявлення і розкриття найбільш актуальних практичних проблем сучасного стану та напрямків розвитку законодавчої техніки в Україні.

Перш за все, актуальним є **удосконалення практики застосування правил і засобів створення та систематизації законів на основі Конституції України** і відповідно до неї. Особливо це стосується проблем закріплення конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина у законах із урахуванням загальнолюдських правових цінностей та принципів права. При цьому постають такі проблеми законодавчої техніки, які потребують подальшого вирішення.

Одна із них — **закріплення у законах уповноважуючих, забороняючих та зобов'язуючих норм права відповідно до їх співвідношення у Конституції України**. Як стверджується у літературі, “юридична система функціонує нормально за умови, що в ній на норми-заборони припадає 2-5 %, на норми-зобов'язання — 10-15 %, а на норми-дозволи — решта”¹. У Конституції України² серед норм, які закріплюють правовий статус людини і громадянина, переважають уповноважуючі норми права. Стосовно кількісного і змістовного співвідношення прав і свобод людини і громадянина, закріплених у Конституції України, законах та у підзаконних нормативних актах, то в останніх двох видах актів, на відміну від Основного Закону України, переважають зобов'язуючі, а також забороняючі норми права. На нашу думку, співвідношення зазначених видів норм права, які закріплюються у законах, повинні бути збалансовані законодавцем. Орієнтиром при цьому повинні, перш за все, бути норми, принципи і зміст Конституції України, норми міжнародних договорів, що закріплюють права і свободи людини і громадянина, які ратифіковані Верховною Радою України.

Наступною проблемою, яка стосується вдосконалення практики застосування правил і засобів створення і систематизації законів на основі Конституції України і у відповідно до неї, є

© Дзейко Ж. О., 2006

* докторант Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук, доцент
¹ Поклонська О. Реформування законодавства України у перехідний період // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 1. — С. 66.

² ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



закріплення при конструюванні законів **дієвих механізмів їх реалізації**. Оскільки відповідно до змісту ч. 2 ст. 3 Конституції України, “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”, важливе значення для втілення у життя конституційних прав, свобод і обов’язків людини і громадянина у законах має не лише їх проголошення, однак також закріплення при конструюванні законів механізмів їх реалізації. Цієї мети можна досягнути, керуючись при створенні і систематизації законів такими правилами. По-перше, потрібно обов’язково закріплювати порядок реалізації матеріальних норм права, які не можуть бути втілені у життя без встановленої процедури їх реалізації. При цьому взаємоузгоджені між собою матеріальні і процедурні норми необхідно закріплювати у нормативно-правових актах однакової юридичної сили. Крім того, процедурні норми повинні бути доступними для суб’єктів їх реалізації, що передбачає як їх належне закріплення у законах, так і можливість їх втілення у життя. Важливе значення при цьому має закріплення оптимального ступеня конкретизації процедурних норм. Як слушно зазначається у літературі, “нормативна модель процедури повинна передбачати: а) цільове призначення процедури; б) тип основних відносин; в) коло осіб, які беруть участь у процедурі...; г) акти поведінки, які можуть і повинні здійснити учасники процедури; д) послідовність здійснення актів поведінки; е) строки (час) і місце здійснення як окремих процедурних дій, так і процедури в цілому; ж) правові засоби, які забезпечують функціонування процедури”³. Можливість реалізації процедурних норм залежить не лише від наявності правових засобів їх забезпечення, однак також від людських, фінансових і інших ресурсів. Також слід зазначити, що рівночасно має здійснюватися відхід від позиції, яка має місце при застосуванні норм права відповідно до якої, як правило, вважається, що за відсутності процедури реалізації норм права вони не можуть бути втілені у життя. По-друге, норми права, у тому числі ті, що регулюють права, свободи і обов’язки людини і громадянина обов’язково повинні передбачати санкції при порушенні суб’єктами закріплених у законах правил поведінки. Крім того, законодавець обов’язково повинен врегулювати процедуру їх застосування. По-третє, при закріпленні норм права законодавець повинен передбачати і конструювати їх системний зв’язок із іншими елементами спеціально-юридичного механізму реалізації законів (іншими нормами права, актами застосування норм права і ін.), а також політичними, економічними й іншими аспектами механізму реалізації законів. Тим не менш, враховуючи політичний, економічний і будь-який інший аспекти доцільності, законодавець не повинен виходити за межі права. Так, зміст ст. 8 Закону України “Про захист прав споживачів”⁴ суперечить ст. 22 Конституції України, оскільки звужує обсяг існуючих прав громадян. Адже права споживача у випадку придбання ним товару неналежної якості обмежуються нормою, відповідно до якої споживач має право відновити свої порушені права лише за умови виявлення істотних недоліків, підтверджених за необхідності висновком експертизи. Ситуація ускладнюється відсутністю закону про споживчу експертизу.

Крім того, ефективність реалізації законів зумовлюється ступенем повноти і визначеності юридичних конструкцій норм права, у яких вони закріплені. Невизначеність та неповнота формулювання норм права, які закріплюють права і обов’язки людини і громадянина може призвести і нерідко призводить до зловживань із боку суб’єктів застосування норм права: зміст прав громадянина може інтерпретуватися ними обмежено, однак зміст обов’язків — розширено, тобто у своїх власних інтересах. Неповнота і невизначеність юридичних конструкцій прав людини і громадянина може виявитися у такому закріпленні за суб’єктами прав, які вони практично не зможуть реалізувати. Це стосується таких актуальних для багатьох громадян України проблем, як реалізація права на достатній життєвий рівень, на житло, пенсійне забезпечення осіб, звільнених із військової

³ Протасов В. Н. Что и как регулирует право: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 1995. — С. 89.

⁴ ВВР. — 2006. — № 7. — Ст. 84.



служби та інших осіб. Як зазначається у науковій літературі, “законодавче визначення земельних відносин позбавлене таких ... елементів: суб’єктного та об’єктного складу, які вказують на форму права власності, власників на конкретні землі, категорії земель та земельні ділянки, особливості правосуб’єктності та специфіку змісту правовідносин”⁵, що може призвести до зловживань суб’єктами застосування норм права. У зв’язку із цим актуальними є пропозиції “запровадити обов’язковість комплексної антикорупційної експертизи законопроектів”⁶. Важливе значення при цьому має проект закону “Про криміналістичну експертизу нормативно-правових актів”.

Аналізуючи сучасний стан законодавчої техніки в Україні, не можна обійти увагою проблему **необхідності подолання впливу правової демагогії на застосування суб’єктами правил і засобів законодавчої техніки**. Адже „правова демагогія впливає на законодавчу техніку у тій мірі, у якій виступає в якості інструменту впливу на осіб, зв’язаних із правотворчим процесом”.⁷ Актуальною є проблема ліквідації такої її форми прояву, як розробка законів України, які практично не можуть бути реалізовані без достатнього фінансового забезпечення: “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”⁸ від 21.11.1996 р., “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”⁹ від 5.02.1993 р., “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”¹⁰ і інших. Фактично певні норми цих законів перекреслюються нормами Закону України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”¹¹. Крім того, проблема демагогії стосується також розробки і прийняття законів, норми яких наділяють суб’єктів гарантіями, яких вони, з нашої точки зору, не потребують (які стосуються певних аспектів статусу народних депутатів України й ін.). І в той же час ненадання гарантій суб’єктам, для яких вони є вкрай необхідними (інвалідів, безробітних і ін.). Хоча частіше законодавець із метою стабілізації політичної ситуації в державі чи з інших мотивів проголошує певні гарантії суб’єктам, які цього потребують, однак механізмів їх реалізації практично не створює. Отже, потрібне більш інтенсивне практичне впровадження при створенні і систематизації законів юридичних конструкцій норм права, які б забезпечували можливість реалізації прав, свобод і обов’язків людини і громадянина. Досить цікавим у цьому аспекті є досвід Німеччини: при здійсненні правової експертизи законопроектів, а саме при перевірці їх конституційності серед переліку контрольних питань важливе місце займають питання щодо того, чи торкаються у законопроекті “права на свободи”, “принцип рівноправності”, чи передбачені “інституційні гарантії приватного права... чи публічного права...” тощо.¹²

У зв’язку із вищезазначеним, актуальною проблемою є **вдосконалення правил і засобів формулювання взаємозв’язків між нормами законів та законів і підзаконних нормативних актів**. Такою проблемою є, зокрема, вдосконалення практики врахування при створенні законів наявності системних зв’язків між різними актами законодавства. Так, недоцільним, на нашу думку, є введення такого поняття до проекту Трудового кодексу України,¹³ як “особи з сімейними обов’язками”, оскільки, відповідно до ч. 3 ст. 3 Сімейного кодексу України, “права члена сім’ї має одинока особа”. Крім того, слід створювати і враховувати системні зв’язки між нормативними

⁵ Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. — К.: Знання, 2005. — С. 14-15.

⁶ Сердюк О. В. Корупціогенність законодавства: проблеми виявлення корупційних ризиків в проектах нормативних актів // Збірник тез лекцій з питань нормопроекування. — К.: Мін. юст. Укр., 2005. — С. 124.

⁷ Куватов Э. Ф. Воздействие правовой демагогии на юридическую технику // Проблемы юридической техники / Под ред. В. М. Баранова. — Н.Н., 2000. — С. 271.

⁸ ВВР. — 1997. — № 8. — Ст. 60.

⁹ ВВР. — 1993. — № 16. — Ст. 167.

¹⁰ ВВР. — 1992. — № 15. — Ст. 190.

¹¹ ВВР. — 2006. — № 9. — Ст. 96.

¹² Справочник по нормотворческой технике / Пер. с нем. — 2-е изд., перераб. — М.: БЕК, 2002. — С. 21-23.

¹³ Трудовий кодекс України (проект) // Праця і зарплата. — 2003, листопад (№ 43).



приписами одного і того ж акту. Так, у проєкті Трудового кодексу України необхідним є подолання так званого “кола в дефініції”, яке проявляється у тому, що не можна з’ясувати зміст жодного з наступних понять — “трудові правовідносини” (ч. 1 ст. 5), “працівник” (ч. 1 ст. 25) та “роботодавець” (ч. 1 ст. 30). Спірним є питання щодо доцільності використання відсилок у законах на норми правових актів, які ще не створені. З одного боку, як стверджує Д. Керімов, небажаними є відсилки до актів, яких ще немає¹⁴. Дійсно, така ситуація практично унеможливує чи утруднює застосування цих норм. Так, відсутність окремого закону, який регулював би особливості здійснення державної влади у місті Севастополі (зараз розроблений проєкт закону України “Про спеціальний статус міста-героя Севастополя”), передбаченого Конституцією України, призводить до проблем у функціонуванні механізму держави й ін. Проблеми мають місце також у зв’язку із відсутністю закріпленого Кабінетом Міністрів України порядку рекламування зброї, що передбачено у Законі України “Про рекламу” і ін. З іншого боку, без підстав, зазначених у Конституції України чи в інших законах органи, які здійснюють законодавчу діяльність чи підзаконну правотворчість, не мають права видати відповідні нормативні акти. На нашу думку, що стосується видання законів на основі Конституції України, то тут важливу роль повинно набути прийняття на державному рівні концепції розвитку законодавства України. Щодо підзаконних актів, то оптимальним варіантом є визначення у законах чітких термінів прийняття підзаконних актів органами виконавчої влади на підставі і з метою реалізації закону, що здебільшого і робить законодавець. Тим не менш, існують непоодинокі приклади невиконання приписів законів виконавчою владою, коли підзаконні акти на підставі та на виконання законів довгий час не приймаються. У зв’язку із вищезазначеним, актуальним є практичне вирішення проблем меж визначення і функціонування органів влади, наявність яких призводить до проблем при застосуванні правил і засобів створення і систематизації законів при конструюванні взаємозв’язків між законами і підзаконними нормативними актами. З одного боку, законодавцю слід дотримуватися меж нормотворчої конкретизації, не втручатися у сферу діяльності органів виконавчої влади. У той же час, слушним є застереження А. Нашиц “не перетворювати бланкетну норму у свого роду технічний засіб делегування законодавчих повноважень”¹⁵. Дійсно, в такому випадку приписи підзаконних нормативних актів можуть вихолостити положення законів.

Проблемою у сфері застосування законодавчої техніки є потреба **формування і реалізації загальносистемного підходу до застосування правил і засобів створення і систематизації законів**, яка зумовлена, перш за все, об’єктивними процесами інтеграції правового регулювання та уніфікації законодавства. Цей підхід має ґрунтуватися на Конституції України та нормах ратифікованих міжнародних договорів. Саме на них, однак не на політичні чи інші інтереси, повинен орієнтуватися законодавець. Адже при закріпленні законодавцем юридичних конструкцій норм права, у тому числі тих, які регулюють права, свободи і обов’язки людини і громадянина, нерідко відсутній єдиний підхід. Так, очевидними є процеси політизації пенсійного забезпечення, реприватизації, вступу України до НАТО, СОТ і ін., що виявляється при застосуванні правил і засобів створення і систематизації законів. У зв’язку із вищезазначеним, правильним є твердження про те, що “вдосконалення економічних відносин вимагає створення єдиної системи правового регулювання, яка б складалася з комплексу взаємозв’язаних та взаємоузгоджених законів, що встановлюють загальні правила діяльності в економічній сфері”¹⁶. Відсутній єдиний підхід до застосування юридичних конструкцій норм права, які регулюють пенсійні відносини,

¹⁴ Керімов Д. А. Культура і техніка законотворчества. — М.: Юрид. лит., 1991. — С. 47.

¹⁵ Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника. — М.: Прогресс, 1974. — С. 183.

¹⁶ Варич О. Г. Економічні функції сучасної держави: природа, зміст, тенденції розвитку в Україні. Автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.01. — К.: НАН України. Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького, 2006. — С. 13-14.

¹⁷ ОВУ. — 1997. — № 32.



що виявляється у явній неспівмірності розміру пенсійного забезпечення різних суб'єктів права. Великою мірою вирішенню цих проблем має сприяти створення **досконалих механізмів узгодження законопроектів**. Так, явно недостатнім є семиденний строк для вивчення і візування законів, що надходять до Кабінету Міністрів України від Секретаріату Президента після прийняття їх Верховною Радою України, який, в свою чергу, може направляти їх на узгодження у відповідні міністерства (див.: Розпорядження Президента України від 30.05.1997 р. № 221/97-рп “Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентом України законів України”¹⁷). Важливе значення має також розробка і прийняття на державному рівні концепції розвитку законодавства України, яка стане орієнтиром розвитку окремих його галузей. Практичне значення концепцій полягає у тому, що “найголовнішою задачею вдосконалення використання концептуальних актів є розробка та запровадження механізмів орієнтування законотворця (нормотворця) на використання концепції при розробці нормативно-правових актів”¹⁸. У зв'язку із цим, важливе значення має ряд прийнятих в Україні концепцій, а також досить інтенсивна розробка їх проектів: “Концепції реформування публічної адміністрації в Україні”, який розроблено Центром політико-правових реформ¹⁹, де чітко визначені мета, основні завдання та принципи реформування публічної адміністрації та певні напрямки її здійснення та ін. У той же час розвиток процесів диференціації правового регулювання, які впливають на застосування правил і засобів створення і систематизації законів, об'єктивно зумовлюють потребу у врахуванні особливостей застосування правил і засобів законодавчої техніки при створенні того чи іншого виду законів. Так, суттєві відмінності характерні для юридичних конструкцій норм, які застосовуються при створенні законів, що регулюють приватно-правові та публічно-правові відносини тощо.

Важливе значення має **покращення застосування правил і засобів законодавчої техніки при приведенні законодавства України у відповідність із європейським**. Одним із важливих напрямів розвитку законодавчої техніки є дотримання при застосуванні правил і засобів створення і систематизації законів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Позитивним у процесі вирішення цієї проблеми є прийняття постанови Верховної Ради України “Про Засади державної політики України в галузі прав людини”²⁰ від 17.06.1999 р., яка має сприяти створенню механізму реалізації цієї Конвенції у галузі прав людини, Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”²¹ від 23.02.2006 р., у якому передбачений демократичний механізм реалізації рішень Суду і ін. Досягненню цілей у сфері прав людини має сприяти більш ретельне врахування при створенні і систематизації законів спеціальних актів ЄС, у яких регулюються питання проектування законодавства ЄС.

Однією із проблем застосування правил і засобів законодавчої техніки, яка потребує вирішення, є необхідність **попередження і ліквідації колізій у законодавстві України**. Серед основних засобів попередження колізій у законодавстві України можна назвати наступні: закріплення на рівні законів правил і засобів законодавчої техніки; прийняття законом України нового Регламенту Верховної Ради України; ефективна координація дій та взаємодія суб'єктів законодавчої діяльності; удосконалення експертизи законопроектів; створення системного зв'язку не лише із наявними, однак також із передбачуваними юридичними конструкціями норм права; орієнтація законодавця на норми, зміст і принципи Конституції України та норми ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів, на концепції розвитку законодавства; чітке,

¹⁸ Монастирський Д. А. Концептуальний підхід до нормотворчості як елемент стабільності системи нормативно-правових актів // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2005. — № 4 (16). — С. 38.

¹⁹ Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів. — К.: Конус-Ю, 2005. — С. 9-64.

²⁰ ОВУ. — 1999. — № 25. — Ст. 1147.

²¹ ОВУ. — 2006. — № 12. — Ст. 792.



однозначне закріплення норм права у законах; підвищення рівня правової свідомості і правової культури законодавця і ін. Ліквідація колізій у законодавстві може здійснюватися у формі: відміни норм одного (чи більше, якщо мають місце протиріччя між нормами більш як двох законів) з кількох законів, які протирічать; створення колізійних норм; внесення змін до законів; відміна всіх актів, норми яких суперечать одні одним та прийняття нового акту, у тому числі проведення робіт по кодифікації та консолідації і вдосконаленню законодавства і ін.

Потрібне вироблення **стабільної практики застосування правил і засобів законодавчої техніки**. Цьому мають сприяти чіткі орієнтири законодавця на Конституцію України та норми ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів, однак не на ситуативні потреби та лобювання певних олігархічних та вузьковідомчих інтересів. Виробленню стабільної практики застосування правил і засобів законодавчої техніки має сприяти закріплення їх саме на рівні законів.

У той же час, законодавство України є динамічним. А вже у 2005 р. більше половини законів України вносять зміни до інших законів. У зв'язку із цим потрібне вдосконалення практики внесення змін до законів. Попередженню занадто частого внесення змін до законів та девальвації правових норм має сприяти врахування законодавцем прогнозів розвитку та змін у різних сферах суспільного життя. Тим не менш, оновлення законодавства є об'єктивним процесом, і тому вирішення потребують проблеми створення законів про внесення змін до інших законів, які частково змінюють предмет їх регулювання. А саме: доцільним є внесення змін до взаємозв'язаних із таким законом інших законів, що повинні набувати чинності одночасно чи формулювання у таких законах переліку нормативно-правових актів, що втрачають чинність у зв'язку із прийняттям цих законів, на основі чого мають проводитися роботи з приведення інших законів у відповідність до законів, що приймаються й ін. Усе це свідчить про необхідність вироблення уніфікованих підходів до практики застосування законодавчої техніки при конструюванні законів, які вносять зміни до інших законів.

Динамічний розвиток і ускладнення суспільних відносин, формування нових галузей та інститутів права вимагає від законодавця створення все більшої кількості не лише галузевих, однак також комплексних законів, у тому числі кодифікованих. Видається, що створення комплексних законів, а саме таких, які містять норми кількох галузей права, є доцільним у випадку, якщо вже існують закони, які закріплюють основні положення тієї чи іншої галузі права. Предмет регулювання комплексних законів хоча і характеризується неоднорідністю, однак має бути цілісним, що пояснюється наявністю спільної мети створення чи систематизації комплексного закону. Крім того, норми, які у них закріплюються, повинні створювати змістовний зв'язок із нормами інших законів та підзаконних нормативних актів.

Один із важливих напрямків розвитку законодавчої техніки в Україні - подальше, більш інтенсивне вдосконалення застосування правил і засобів створення і систематизації законів у сфері приватного права. Не зважаючи на прийняття і дію Господарського кодексу України, продовжується боротьба прихильників концепцій господарського і цивільного права. Науковці обґрунтовують необхідність відмови "від штучного дуалізму у регулюванні приватноправових відносин в Україні"²², ретельного вивчення і практичного випробування Господарського кодексу України і лише потім наука має робити висновки²³. Ситуація потребує системного вирішення. На нашу думку, з точки зору застосування законодавчої техніки, оптимальним варіантом виходу із проблемної ситуації є відміна Господарського кодексу України та включення тих чи інших його окремих положень, що

²² Кузнєцова Н. С. Проблема відповідності цивільного законодавства України стандартам європейського права // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2005. — № 1-2 (13-14). — С. 69.

²³ Тоффе О. С. Право приватне й право публічне // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2005. — № 4 (16). — С. 16.



закріплюють особливості регулювання відносин у сфері господарювання, до Цивільного кодексу України. Крім того, ретельного опрацювання проблем доцільності створення і подальшого прийняття і дії вимагають багато інших законів, у тому числі кодифікованих. Так, слушним є твердження О. А. Підпригора з питання вдосконалення системи правової охорони інтелектуальної власності про невчасність прийняття проекту Кодексу України про інтелектуальну власність²⁴.

Ґрунтовні перемини повинні відбутися у застосуванні правил і засобів законодавчої техніки у галузі публічного права України, призначенням яких має стати забезпечення прав людини. Так, потребують удосконалення ряд юридичних конструкцій кримінального права. Адже спірним є питання щодо можливості застосування юридичної конструкції аналогії закону в кримінальному праві. Згідно з ч. 4 ст. 3 КК України, застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією заборонено. Фактично це положення реалізується і повинно реалізовуватися стосовно всіх випадків, коли закон про кримінальну відповідальність посилює таку відповідальність або іншим чином погіршує кримінально-правове становище особи. Водночас виникає питання щодо застосування кримінального закону за аналогією тоді, коли відповідна кримінально-правова ситуація вирішена в Кодексі неповно, не зовсім конкретно або суперечливо і можливий варіант її вирішення передбачає застосування тих положень Кодексу, які є “найближчими” до цієї кримінально-правової ситуації і вирішують питання у сприятливому для особи напрямку. Прикладами таких ситуацій може бути застосування ч. 1 ст. 5 КК України — щодо окремих різновидів звільнення від кримінальної відповідальності і деякі ін. Фактично застосування аналогії закону про кримінальну відповідальність — причому у несприятливому для особи напрямі рекомендовано Верховним Судом України в абз. 1 п. 12 Постанови від 26.04.2002 р. № 2. Отже, юридична конструкція аналогії закону у кримінальному праві потребує вдосконалення. Потребує радикального оновлення адміністративне законодавство, у тому числі адміністративна процедура, яка є одним із проявів відносин державної влади і особи. Корисним є європейський досвід. Так, у параграфі 10 “Закону про адміністративну процедуру” ФРН сформульовано положення про те, що “процедура має відбуватися просто, доцільно і швидко”, а також містить розділ 1а під назвою “Прискорення дозвільної процедури” і ін.²⁵

Вкрай важливого значення для вдосконалення практики застосування законодавчої техніки має **експертиза законопроектів**. У цьому напрямку доцільним є необхідність більш активного залучення до підготовки законопроектів досить потужного Апарату Верховної Ради України. Адже зараз повною мірою не використовується Апарат Верховної Ради України у зазначеній сфері. Це стосується штату помічників народного депутата України, яких у нього налічується до 33 осіб. Удосконаленню законодавчої техніки могло б сприяти закріплення у нормах закону права народного депутата України як суб'єкта права законодавчої ініціативи подавати законопроекти через профільні комітети Верховної Ради України, які б узагальнювали законопроекти і давали б висновки саме **до моменту реєстрації законопроектів**. Необхідно підвищити роль Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, висновки якого на проекти законів зараз мають лише рекомендаційний характер. Доцільним, на нашу думку, є закріплення за ним певних повноважень імперативного характеру з питань надання висновків на проекти законів. Це дозволить певною мірою вирішити проблему узгодження законопроектів, які подаються на розгляд Верховної Ради України. Це запобігало б поданню народними депутатами України жартівливих законопроектів (“Про сало” і інших). Зазначені заходи сприяли б також виключенню дублюючих законопроектів, які подаються народними депутатами. Вдосконаленню

²⁴ Підпригора О. А. Чи потрібен Україні Кодекс про інтелектуальну власність? // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. — 2005. — № 1-2 (13-14). — С. 75-79.

²⁵ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — С. 192-231.



правил і засобів законодавчої техніки має сприяти прийняттю нового Регламенту Верховної Ради України та законів “Про закони і законодавчу діяльність”, “Про нормативно-правові акти”, які перед цим мають бути доопрацьовані.

Важливим напрямком розвитку законодавчої техніки є необхідність **подолання розриву між наукою та практикою застосування законодавчої техніки**.

Таким чином, розглянувши практичні аспекти сучасного стану та тенденцій розвитку законодавчої техніки в Україні, доходимо таких **висновків**. У сучасний період розвитку правової системи України основними тенденціями розвитку законодавчої техніки є: вдосконалення практики застосування правил і засобів створення і систематизації законів на основі Конституції України і відповідно до нею; формування і реалізації загальносистемного підходу до застосування правил і засобів створення і систематизації законів; покращення застосування правил і засобів законодавчої техніки при приведенні законодавства України у відповідність до європейського; вдосконалення практики внесення змін і доповнень до законів; ефективне позитивне застосування засобів попередження і ліквідації колізій у законодавстві України; інтенсивне вдосконалення застосування правил і засобів створення і систематизації законів у сферах приватного і публічного права; вдосконалення здійснення експертизи законопроектів і інші напрямки, які мають реалізовуватися системно. Подальші дослідження цих проблем законодавчої техніки полягають у більш глибокому вивченні її застосування у зазначених напрямках розвитку законодавчої техніки.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 14 від 16 травня 2006 року)*

